

Les mécanismes d'application de la Charte sociale européenne

Gabriel Aubert

Volume 26, numéro 2, 1985

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042674ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042674ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Aubert, G. (1985). Les mécanismes d'application de la Charte sociale européenne. *Les Cahiers de droit*, 26(2), 521–530.

<https://doi.org/10.7202/042674ar>

Résumé de l'article

Less well known than its predecessor the 1950 *European Convention on Human Rights*, the *European Social Charter* that came into force in October 1965 is no less a fundamental piece of European international law that is of interest to evaluate.

Perhaps precisely because of the nature of its object, the Charter, as it would seem, has operational and concrete application difficulties that the Convention does not have.

Les mécanismes d'application de la Charte sociale européenne

Gabriel AUBERT *

Less well known than its predecessor the 1950 European Convention on Human Rights, the European Social Charter that came into force in October 1965 is no less a fundamental piece of European international law that is of interest to evaluate.

Perhaps precisely because of the nature of its object, the Charter, as it would seem, has operational and concrete application difficulties that the Convention does not have.

	Pages
Introduction	521
1. Les objectifs et le contenu de la Charte sociale	522
2. Les procédures de contrôle sur le plan international	523
3. Les effets de la Charte dans l'ordre juridique interne.....	526
Conclusion.....	529

Introduction

Signée à Turin le 18 octobre 1961, la Charte sociale européenne¹ est entrée en vigueur il y a près de vingt ans, le 18 octobre 1965. C'est l'occasion

* Directeur adjoint du Centre d'études juridiques européennes (Genève).

1. La bibliographie concernant la Charte est relativement abondante. Elle se trouve recueillie dans une brochure publiée par le Conseil de l'Europe : « Bibliographie de la Charte sociale

de s'interroger sur le fonctionnement de ses mécanismes d'application. Quelles procédures ce texte institue-t-il en vue d'assurer sa mise en œuvre ? Quels effets le traité déploie-t-il dans l'ordre juridique interne ? Avant de répondre à ces deux questions, nous devons rappeler très brièvement les objectifs et le contenu de la Charte. Une comparaison avec un instrument mieux connu, la Convention européenne des droits de l'homme (qui lui est étroitement liée), facilitera l'intelligence des problèmes étudiés.

1. Les objectifs et le contenu de la Charte sociale

Aussi bien la Convention que la Charte tendent à garantir la jouissance de certains *droits*. Les libertés fondamentales protégées par la première s'enracinent dans une longue tradition, qui, au fil des décennies, a dessiné leur contour. Ainsi, par exemple, les droits à la vie, à la liberté et à la sûreté, à la liberté de pensée, de conscience et de religion ², même si leur définition n'est pas partout identique, font en Europe l'objet de conceptions communes et se trouvent d'ores et déjà largement respectés. La Convention s'attache donc à en assurer le *maintien*, par le moyen d'une garantie collective ³.

Il en va autrement des droits sociaux. Le droit au travail, le droit à des conditions de travail équitables, le droit des enfants et des adolescents à la protection, le droit à la protection de la santé ⁴, pour ne prendre que certains d'entre eux, sont d'origine plus récente et de contenu plus incertain. En vue de leur développement, il incombe aux États européens de créer des institutions et de susciter des réalisations nouvelles. La Charte ne saurait donc tendre à la sauvegarde d'une situation existante. Au contraire, elle favorise des efforts communs, les parties s'engageant à poursuivre, sur les plans national et international, une *politique sociale dynamique* ⁵.

européenne », Strasbourg 1982. Pour une présentation d'ensemble, cf. *Die Europäische Sozialcharta, Weg zu einer europäischen Sozialordnung*, Baden-Baden 1982 (ouvrage collectif) ; P. LAROQUE, « La Charte sociale européenne », *Droit social* 1979, p. 100 s. ; *La Charte sociale européenne, Dix années d'application*, Bruxelles 1978 (ouvrage collectif) ; N. VALTICOS, « La Charte sociale européenne, sa structure, son contenu, le contrôle de son application », *Droit social* 1963, p. 466 s. Sur les liens entre la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) et la Charte sociale (ci-après : CS), cf. le préambule de cette dernière, troisième alinéa.

2. Cf. art. 2, 4, 5 et 9 CEDH.

3. Cf. le préambule de la CEDH, cinquième alinéa.

4. Cf. art. 1, 2, 7 et 11 CS.

5. Cf. le préambule de la CS, cinquième alinéa et la première phrase de la partie I de la CS. Sur les droits sociaux en général, cf. notamment A. BERENSTEIN, « Le développement et la portée des droits économiques et sociaux », *Travail et Société* 1982, p. 311 s. et 419 s. ; J.-P. MÜLLER, *Soziale Grundrechte in der Verfassung ?*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1981 ; H. SCHAMBECK, *Grundrechte und Sozialordnung, Gedanken zur Europäischen Sozialcharta*,

De cette distinction entre, d'une part, le maintien de libertés conquises et, d'autre part, la promotion de droits en devenir, découlent des conséquences essentielles quant aux mécanismes d'application de la Convention et de la Charte.

2. Les procédures de contrôle sur le plan international

La procédure instituée par la Convention vise la protection des *individus*. Il suffit de rappeler, à cet égard, le rôle que joue la requête individuelle formée devant la Commission européenne des droits de l'homme par les justiciables qui se prétendent victimes d'une violation des libertés fondamentales garanties par ce texte⁶. Cette procédure revêt, en outre, un caractère *judiciaire*, qui résulte non seulement de l'indépendance de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme, mais aussi de leur mission (ainsi que de celle du Comité des ministres). Les organes de contrôle doivent en effet juger, dans chaque cas, si les faits qui leur sont déférés révèlent, de la part d'une Haute Partie contractante, un manquement aux obligations imposées par la Convention. Leurs décisions lient les États, qui sont tenus d'y donner suite⁷.

Tout autre est le contrôle établi par la Charte. Loin d'intervenir à l'occasion de litiges particuliers, touchant des individus déterminés, il se fonde sur un *examen périodique général* des réglementations nationales, qui se déroule en quatre phases. D'abord, les Parties contractantes présentent chacune, tous les deux ans, un rapport sur l'application des dispositions qu'elles ont acceptées. Ces documents sont étudiés par un Comité d'experts indépendants, d'une compétence reconnue dans les matières sociales internationales (magistrats, professeurs). En second lieu, joints aux conclusions du Comité d'experts, les rapports nationaux sont soumis à un Comité gouvernemental composé de hauts fonctionnaires des Parties contractantes. Il appartient ensuite à l'Assemblée parlementaire de donner un avis sur les conclusions du Comité d'experts et du Comité gouvernemental. Enfin, sur la base du rapport du Comité gouvernemental et de l'avis de l'Assemblée parlementaire, le Comité des ministres peut, à la majorité des deux tiers,

Berlin 1969. Sur l'aspect dynamique des droits sociaux, cf. C. STARCK, «Europas Grundrechte im neuesten Gewand», in *Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber*, Berne 1981, p. 477 s.; SCHAMBECK, *supra*, note 5, p. 135; D.J. HARRIS, «The European Social Charter», *International and Comparative Law Quarterly* 13 (1964), p. 1080; L. BENVENUTI, «Les buts sociaux et politiques de la Charte sociale européenne», *Revue belge de sécurité sociale* 1962, I, p. 658 s.

6. Cf. art. 25 CEDH.

7. Cf. art. 31, par. 1; 32, par. 1 et 2; 50 et 53 CEDH.

adresser des recommandations à chacune des Parties contractantes. Par leur nature même, ces recommandations ne lient pas leurs destinataires⁸.

La procédure décrite ci-dessus revêt un caractère technique (Comité d'experts indépendants), administratif (Comité gouvernemental) et, en définitive, *politique* (Assemblée parlementaire et Comité des ministres). On en comprend aisément le but. Bénéficiant de l'analyse indépendante des experts, les hauts fonctionnaires du Comité gouvernemental sont appelés à proposer des mesures tendant au développement et à l'harmonisation des politiques sociales des Parties contractantes. Ces propositions font ensuite l'objet de discussions au plus haut niveau politique. Le Comité des ministres ne prend pas de décision. Il a seulement la faculté d'inciter les États à déployer des efforts dans les directions qui lui paraissent opportunes⁹.

Les cycles de contrôle accomplis jusqu'à ce jour montrent que le mécanisme n'a pas fonctionné comme prévu à l'origine. D'abord, le Comité d'experts indépendants, soucieux de remplir à fond sa mission, a peut-être exagéré son rôle. S'attribuant une compétence quasiment juridictionnelle, il a tenu à décider lui-même si les Parties contractantes avaient respecté leurs engagements en regard de chacune des dispositions acceptées. Il a entendu élaborer une véritable jurisprudence dont, à ses yeux, le Comité gouvernemental ne peut en principe pas s'écarter. Il n'a pas craint de donner à penser qu'il se reconnaissait une certaine prééminence dans la procédure¹⁰. En

8. Cf. les art. 21 s. CS. Voir N. VALTICOS, *Droit international du travail*, Paris 1983, p. 638 s. ; L. WASESCHA, *Le système de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne*, Genève 1980 ; N. VALTICOS, « Mise en parallèle des actions et des mécanismes de contrôle au niveau du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale du travail », in *La Charte sociale européenne, Dix années d'application*, Bruxelles 1978, p. 237 s.

9. Cf. P. LAROQUE, « La Charte sociale européenne », *Droit social* 1979, p. 116 s. ; Ph. BOIS, « La Charte sociale européenne, son influence sur le droit suisse », *Annuaire suisse de droit international* 33 (1977), p. 12 ; G. TESSARI, « Considerazioni sulla carta sociale europea, l'integrazione sociale europea e il Consiglio d'Europa », *Rivista di diritto europeo* 1974, p. 239 s. ; W. WIESE, « Die Europäische Sozialcharta », *Jahrbuch für internationales Recht*, 16 (1973), p. 339 ; J.F. SMYTH, « The Implementation of the European Social Charter », in *Mélanges offerts à Polys Modinos*, Paris 1968, p. 299 ; HARRIS, *supra*, note 5, p. 1084 s. ; F.M. VAN ASBECK, « La Charte sociale européenne, sa portée juridique, la mise en œuvre », in *Mélanges H. Rolin*, Paris 1964, p. 444 s. ; F. TENNEJORD, « The European Social Charter — An Instrument of Social Collaboration in Europe », *Annuaire européen* 9 (1961), p. 82.

10. Cf. Comité d'experts indépendants, Conclusions II, p. XVI et Conclusions III, p. XIV ; WASESCHA, *supra*, note 8, p. 78 s. ; LAROQUE, *supra*, note 9, p. 113 ; G. KOJANEC, « The European Social Charter : An International Legal System of Guarantees of Economic and Social Rights », in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milan 1977, p. 337 ; O. KAHN-FREUND, « The European Social Charter », in *European Law and the Individual*, Amsterdam 1976, p. 205 ; M. EVANS, « The European Social Charter », in *Fundamental Rights*, Londres 1973, p. 286 s. ; H. WIEBRINGHAUS, « Jurisprudence du droit social européen (1) », *Rivista di diritto europeo* 1972, p. 200.

deuxième lieu, le Comité gouvernemental, adoptant une attitude défensive, s'est surtout efforcé de justifier les politiques nationales. Redoutant les interprétations quelquefois audacieuses des experts et consacrant l'essentiel de son énergie à les réfuter, il semble avoir perdu de vue sa mission de favoriser la coopération des Parties contractantes dans le domaine de la politique sociale¹¹. Confrontée aux différends opposant ces deux organes, pourtant destinés à collaborer, l'Assemblée parlementaire s'est, le plus souvent, prononcée en faveur des experts indépendants¹². Et le Comité des ministres, sur lequel les administrations nationales exercent une grande influence, a conservé une attitude extrêmement réservée. Tout en déclarant partager, sur certains points, les préoccupations parlementaires, il n'a formulé aucune recommandation précise et directe à l'un ou l'autre des États liés par la Charte¹³.

L'attitude avancée du Comité d'experts tient sans doute à la haute conscience qu'il a eue de son indépendance, laquelle lui vaut une place unique dans la procédure de contrôle. Soulignons, d'ailleurs, que les conclusions des experts reposent sur une étude extrêmement fouillée des législations nationales et se signalent par leur remarquable qualité. Toutefois, il faut reconnaître que les textes ne confient pas à cet organe une fonction juridictionnelle. Alors que la Convention charge expressément la Commission et la Cour de dire si les faits qui leur sont déférés révèlent un manquement de la part de l'État en cause, la Charte n'assigne pas aux experts une telle mission. Elle ne prévoit même pas que les conclusions du Comité d'experts doivent être soumises au Comité des ministres (ce qui est pourtant devenu la règle en pratique)¹⁴.

Certes, leur zèle semble avoir conduit les experts à déborder le cadre de leurs attributions. Là ne réside pas, néanmoins, le problème fondamental de la procédure de contrôle. Ce qui entrave la mise en œuvre de la Charte, c'est l'optique du Comité gouvernemental qui, loin de favoriser l'harmonisation et le développement des politiques sociales nationales, omet de proposer des

11. Cette attitude est encore manifeste dans le Septième rapport du Comité gouvernemental, en date du 25 juillet 1982 (Doc. T-SG (82)3); WASESCHA, *supra*, note 8, p. 95 s.; LAROQUE, *supra*, note 9, p. 116.

12. Cf. par ex., en dernier lieu, l'avis de l'Assemblée parlementaire n° 113 (1983) sur le septième cycle de contrôle de l'application de la Charte; WASESCHA, *supra*, note 8, p. 106 s.

13. Cf. par ex., en dernier lieu, la résolution du Comité des ministres n° ChS (83) 1 sur le septième cycle de contrôle de l'application de la Charte; WASESCHA, *supra*, note 8, p. 108 s.

14. Cf. l'art. 27, par. 1 et 29 CS, à comparer avec l'art. 31, par. 2 CEDH. Il n'en reste pas moins que, en vertu de leur seule autorité, les observations du Comité d'experts indépendants influencent le développement des législations nationales: cf. H. WIEBRINGHAUS, «Die Sozialcharta des Europarats, Eine Bilanz», in *Liber Amicorum B.C.H. Aubin*, Kehl am Rhein 1979, p. 299 s.

mesures visant à la réalisation des objectifs du traité. Les rapports de cet organe, peu substantiels, n'abordent que superficiellement les problèmes soulevés par les experts. Ils ne manifestent aucune volonté de progresser vers des solutions communes. Ils n'aident guère le Comité des ministres à formuler les recommandations utiles ¹⁵.

3. Les effets de la Charte dans l'ordre juridique interne

Selon les principes du droit international, chaque partie à un traité répond de l'exécution parfaite des engagements qu'elle a pris. Elle peut néanmoins choisir entre les moyens propres à atteindre cette fin dans son ordre juridique, sous réserve des cas dans lesquels le traité lui-même prescrit ou proscrie des moyens déterminés ¹⁶.

Tandis que, dans certains pays, les accords internationaux ne déploient des effets qu'après que leurs dispositions ont été incorporées dans une loi, d'autres reconnaissent la validité interne des traités dès leur ratification : le juge (ou l'administration) les applique directement dans la mesure où ils ne renferment pas un programme ou des directives pour le législateur, mais, grâce à leur précision, fournissent la base nécessaire pour une décision concrète ¹⁷.

Il importe dès lors de savoir si la mise en œuvre de la Charte s'inscrit dans ces systèmes classiques ou si, au contraire, d'autres règles doivent être suivies.

Faut-il admettre, d'abord, que la Charte *impose* son application directe par le juge ou par l'administration, sur le plan interne, quelle que soit la tradition juridique des pays en cause ? On ne saurait le soutenir. Rien, dans le libellé du traité, ne donne à penser que telle ait été l'intention de ses auteurs. Sans doute les Parties déclarent-elles expressément *reconnaître* certains droits (art. 6, par. 4 ; art. 18, par. 4). Mais il ne s'ensuit pas qu'elles aient habilité du même coup le juge ou l'administration à les mettre en œuvre eux-mêmes, sans autre préalable. Tout comme la Convention européenne des droits de l'homme (dans le cadre de laquelle les Parties *reconnaissent*

15. Cf. LAROQUE, *supra*, note 9, p. 116.

16. Cf. J.P. MÜLLER et L. WILDHABER, *Praxis des Völkerrechts*, Berne 1982, p. 96 s. ; M. SØRENSEN, « Obligations d'un État partie à un traité sur le plan de son droit interne », in *Les droits de l'homme en droit interne et en droit international*, Bruxelles 1968, p. 36 s. ; voir aussi l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 26 octobre 1982 dans l'affaire 104/81, *Hauptzollamt Mainz c. C.A. Kupferberg*, Recueil 1982, p. 3641, attendu 18.

17. Cf. *supra*, note 16.

également les droits), la Charte constitue un traité classique, qui n'impose pas aux Parties le mécanisme de l'application directe¹⁸.

D'ailleurs, le contenu des droits ancrés dans la Charte est trop divers pour autoriser dans tous les cas son application directe. Certains paragraphes sont assez précis pour être mis en œuvre directement par le juge ou par l'administration (par exemple, l'art. 7, par. 7 : les Parties s'engagent à « *fixer à trois semaines au moins la durée des congés payés annuels des travailleurs de moins de 18 ans* »). Mais d'autres le seraient moins facilement, le juge ou l'administration devant, par voie d'interprétation, leur donner un sens concret (par exemple, l'art. 7, par. 5 : les Parties s'engagent à « *reconnaître le droit des jeunes travailleurs et des apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée* »). Ceux d'un troisième groupe, enfin, supposent, avant toute mise en œuvre, l'intervention du législateur (par exemple, l'art. 7, par. 9 : les Parties s'engagent à « *prévoir que les travailleurs de moins de 18 ans occupés dans certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale doivent être soumis à un contrôle médical régulier* »). Les engagements découlant de la Charte sont donc de nature composite. Tandis qu'une partie d'entre eux peut, à première vue, lier le juge, le reste concerne, d'abord, le législateur.

Si la Charte n'impose pas son application directe par le juge ou par l'administrateur, la *prohibe*-t-elle ? Cette question appelle très vraisemblablement une réponse affirmative. En effet, les Parties contractantes ont tenu à spécifier, dans l'annexe de la Charte : « *Il est entendu que la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la partie IV* » (contrôle que nous avons décrit ci-dessus). Les auteurs qui ont commenté la Charte peu après sa signature ont compris cette clause comme privant le juge interne de la compétence d'appliquer le traité, ainsi que le confirmeraient les travaux préparatoires. Ce texte constitue en effet un instrument de coopération politique (et non pas un catalogue de droits invocables par les particuliers devant les tribunaux)¹⁹.

18. KAHN-FREUND, *supra*, note 10, p. 192 s. ; SØRENSEN, *supra*, note 16, p. 47 s. ; voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 janvier 1978 dans l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni*, série A, vol. 25, n° 239.

19. G. SPERDUTI, « Le raccord entre la Charte sociale européenne et la Convention européenne des droits de l'homme », *Cahiers de droit européen* 1979, p. 361 ; BOIS, *supra*, note 9, p. 35 ; H. WIEBRINGHAUS, « La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne », *Revue des droits de l'homme*, 8 (1975), p. 531 ; M. ZULEEG, « Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT und der Europäischen Sozialcharta », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 35 (1975), p. 357 ; EVANS, *supra*, note 10, p. 290, note 21 ; W. WENGLER, « Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat », *Bad Homburg v. d.H.* 1969, p. 11 s et 49 s. ; E. GRISEL, « Les droits sociaux, Rapport à la Société suisse des juristes », *Revue de droit suisse* 1973,

Certains, plus récemment, ont émis l'opinion que l'annexe se borne à soustraire le contrôle de l'application de la Charte à tout autre organe international, mais que la mise en œuvre par le juge interne demeure réservée, puisque ce dernier n'est pas expressément désigné dans la disposition en cause²⁰. Pour séduisante qu'elle paraisse, cette interprétation se heurte à la teneur même du texte, qui ne dit pas : « ... dont l'application est soumise, sur le plan international, au seul contrôle visé par la partie IV », mais de manière toute générale « *dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la partie IV* ». Le mot « international » qualifie les engagements, non pas le contrôle. Il va d'ailleurs de soi que le traité renferme des engagements de caractère international. Cette précision peut sembler inutile. En fait, elle n'a de sens que si elle tend à exclure la création de droits et d'obligations, par la Charte, sur le plan interne. Au surplus, si, comme d'aucuns le pensent, les parties avaient simplement voulu écarter le recours à d'autres procédures internationales, pourquoi n'auraient-elles pas repris le libellé de l'article 62 de la Convention, qui a cet effet ?

L'article 32 de la Charte prévoit que les dispositions de celle-ci « *ne portent pas atteinte aux dispositions du droit interne [...] qui seraient plus favorables aux personnes protégées* ». Partant de l'idée que le traité ne pouvait porter atteinte à des règles de l'ordre juridique interne que s'il est directement applicable, on a voulu déduire de l'article 32 que la Charte ne saurait proscrire sa mise en œuvre par le juge. En réalité, ce texte a pour seul objet de réserver les dispositions plus favorables, pour les personnes protégées, selon un axiome bien connu du droit du travail. Son parallèle quasiment littéral se trouve à l'article 19, par. 8 de la Constitution de l'OIT. On voit mal que le rappel d'un principe général vienne faire obstacle à la volonté exprimée dans l'annexe sur un problème différent²¹.

-
- p. 64; A. DELPÉRIÉ, « Les droits sociaux et la Charte sociale européenne », *Revue des droits de l'homme* 1 (1968), p. 575; SMYTH, *supra*, note 9, p. 293; A. KNOPP, « Die Europäische Sozialcharta », *Recht der Arbeit* 1965, p. 5; HARRIS, *supra*, note 5, p. 1080; H. WIEBRINGHAUS, « La Charte sociale européenne », *Annuaire français de droit international* 1963, p. 721; TENNEFJORD, *supra*, note 9, p. 79.
20. Le libellé caractéristique des art. 6, par. 4 et 18, par. 4 renforcerait cette interprétation : cf. WIESE, *supra*, note 9, p. 342 s.; H.G. ISELE, *Die Europäische Sozialcharta*, Wiesbaden 1967, p. 68 s.; VAN ASBECK, *supra*, note 9, p. 440.
21. H. WIEBRINGHAUS, « Les effets de la Charte sociale européenne en droit interne », in *In Memoriam Sir Otto Kahn-Freund*, Munich 1980, p. 756 s.; LAROQUE, *supra*, note 9, p. 108, n. 4; KOJANEC, *supra*, note 10, p. 332; ISELE, *supra*, note 20, p. 68 s.; P.L. HEYDE, « Die Europäische Sozialcharta », *Arbeit und Recht* 9 (1961), p. 73.

Conclusion

La Charte sociale européenne laisse apparaître une double difficulté de fonctionnement.

La première est liée à la nature composite des engagements découlant de cet instrument. En tant qu'elle contient un programme politique, la Charte appelle une mise en œuvre fondée sur la coopération des gouvernements. C'est le système établi par le traité. Toutefois, en tant qu'elle renferme des dispositions précises, la Charte ressemble à la Convention. Elle pourrait instituer une procédure de contrôle de type judiciaire, où les experts indépendants prendraient une part décisive. Vu le libellé de certains paragraphes, on comprend que les experts aient, dans cette perspective, surestimé leur mission. En effet, lorsque des États ont contracté des obligations bien déterminées, l'essentiel n'est-il pas d'examiner s'ils les respectent en pratique ? On saisit mal que la seule sanction consiste en une recommandation dépourvue d'effet impératif. Et pourquoi, dans les pays qui admettent l'application directe des traités par les tribunaux, celle-ci devrait-elle être exclue s'agissant de la Charte, alors que, de toute façon, l'État en cause se trouve lié sur le plan international ? Force est donc de constater que la procédure de contrôle, dans la Charte, est dictée par la nature de certaines normes du traité (celles qui ont valeur de programme) et qu'elle convient mal dans le cas des normes précises²².

La seconde difficulté résulte de l'insuffisante volonté, de la part des États membres du Conseil de l'Europe, de déployer une véritable coopération politique dans le domaine de la Charte sociale. *Là même où la procédure de contrôle est appropriée* à son objet politique, son déroulement se heurte à l'attitude défensive du Comité gouvernemental et à la résistance du Comité des ministres. Tandis que la Convention forme le cadre d'une vie juridique

22. Dans sa recommandation 839 (1978) relative à la révision de la Charte sociale européenne, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande que les conclusions du Comité d'experts indépendants aient « un impact plus déterminant auprès du Comité des ministres ». Elle propose aussi la création d'une Cour sociale européenne ou d'une Chambre sociale rattachée à la Cour européenne des droits de l'homme, qui rendrait, sur l'interprétation et l'application de la Charte, des décisions obligatoires pour les gouvernements concernés. Rappelons toutefois que, de par leur contenu même, la plupart des droits renfermés dans la Charte sociale ne peuvent être appliqués directement par un juge. De plus, ceux d'entre eux qui présentent un caractère suffisamment précis pourraient être inclus dans la Convention européenne des droits de l'homme (cf. A. BERENSTEIN, « Economic and Social Rights : their Inclusion in the European Convention on Human Rights, Problems of Formulation and Interpretation », *Human Rights Law Journal* 2 (1981), p. 257 s.)

intense, la Charte souffre d'une anémie évidente. Les juristes n'y peuvent rien. C'est aux gouvernants qu'il incombe de mettre à profit l'instrument dont ils disposent. Les difficultés d'application de la Charte reflètent les obstacles auxquels se heurte, sur un plan plus général, la coopération économique et sociale en Europe.